

# Comercio y política:

## Argentina entre las potencias y las no potencias

*Roberto Miranda\**

**RESUMEN:** El objetivo de este trabajo es analizar los vínculos de Argentina con sus principales socios comerciales, a fin de determinar el rol que tuvo la política exterior en estas relaciones. Para el estudio seleccionamos dos tipos de socios comerciales, países que eran potencias, en este caso Brasil, China y Estados Unidos, y países de Sudamérica que no eran potencias, es decir Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Como resultado de este examen concluimos que la política exterior argentina desempeñó un escaso activismo internacional, y en consecuencia los nexos comerciales fueron desaprovechados, por un lado para reducir situaciones de dependencia y por el otro, para recuperar la inserción del país en la región.

**PALABRAS CLAVE:** Argentina, Política exterior, Relaciones bilaterales, Comercio exterior, Dependencia.

**ABSTRACT:** The purpose of this paper is to analyse the relations of Argentina with its main commercial partners in order to determine the role that foreign policy achieve in these relations. For the study we selected two types of commercial partners, countries that were powers in this case Brazil, China and the United States and countries that were not powers and they belong to South America, that is to say Chile, Colombia, Peru and Venezuela. As a result we concluded that Argentinian foreign policy performed a limited international activism and in consequence the commercial relations were wasteful on one hand to reduce situations of dependence and on the other to recover the insertion of the country in the region.

**KEY WORDS:** Argentina, Foreign Policy, Bilateral Relations, Foreign Trade, Dependence.

\* Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Rosario (robertoxmiranda@yahoo.com.ar).

## INTRODUCCIÓN

Uno de los principales desafíos de Argentina en el presente siglo han sido sus relaciones internacionales. Entre las diferentes cuestiones que debió afrontar su política exterior, una estaba referida a las situaciones de dependencia que preocupaban al país. El concepto de dependencia que aquí se aplica es el utilizado por el enfoque autonomista de la disciplina Relaciones Internacionales, representado mediante las perspectivas teóricas de Juan Carlos Puig<sup>1</sup> y Helio Jaguaribe.<sup>2</sup> Se trata de la dependencia de un país periférico al poder céntrico, vista tal dependencia como antípoda de las posibilidades de autonomía de ese país. La autonomía, como señala Francisco Gil Villegas, que puede ser un valor último o un instrumento, es “una forma de ejercicio de un tipo específico de poder”, cuyo efecto se compulsa —sencillamente— a través de la reducción o no de la posición de dependencia en la que se encuentra el país periférico.<sup>3</sup> Según Puig y Jaguaribe, la situación de dependencia se determina cuando la *capacidad de decisión propia* del país periférico, como la articulación entre su *viabilidad nacional* y la *permisividad internacional*, no moviliza los recursos de poder necesarios y suficientes para lograr o reforzar una autonomía sustentable y duradera.

Otra cuestión que debió afrontar la política exterior argentina fue la necesidad de recuperar la inserción del país en Latinoamérica. En el abordaje de esta cuestión, como en la referida a las situaciones de dependencia, la política exterior contó con un contexto internacional muy permisivo, gracias a la expansión del comercio mundial por el incremento de precios de materias primas y el aumento de los volúmenes de comercialización de estas materias, lo cual le posibilitó al país fortalecer su estructura exportadora.

<sup>1</sup> Juan Carlos Puig, “La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo”, en *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, núms. 37, 38, Universidad Nacional de Rosario, 1971, pp. 21-34.

<sup>2</sup> Helio Jaguaribe, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, en *Estudios Internacionales*, vol. 12, núm. 46, Santiago, 1979, pp. 91-130.

<sup>3</sup> Francisco Gil Villegas, “El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica”, en *Foro Internacional*, vol. 29, núm. 4 (116), México, 1989, pp. 662-692.

De manera que para el presente análisis, el comercio exterior es la variable independiente a través de la cual procuramos explicar el rol de la política exterior argentina. Por otra parte a la estructura exportadora la enmarcamos entre 2000 y 2011, años en los cuales el país exhibió tanto continuidades, como cambios con respecto a sus socios comerciales.<sup>4</sup> En 2000, después de la recesión de 1998, tal estructura estuvo concentrada mayormente en cuatro destinos: Brasil, Unión Europea, Estados Unidos y Chile, los cuales representaban 66% del total de lo vendido por el país.

Pero con el tiempo los envíos a estos tres últimos actores fueron disminuyendo, como quedó demostrado en 2011, en el que participaron con 27% del total de lo exportado cuando en 2000 había sido de casi 40%.<sup>5</sup> En cambio 2011 reflejó el incremento de las exportaciones que Argentina iba teniendo sostenidamente con Brasil, China, Venezuela y dos países de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia y Perú), destinos que sumados en el citado año representaron 34% del total de lo enviado al exterior. Este escenario puso de manifiesto que Argentina se movió, por un lado capitalizando la oportunidad de la demanda asiática, lo cual pareció positivo en términos de diversificación de destinos y por el otro, prefiriendo el mercado latinoamericano que fue auspicioso en cuanto a la inserción del país en la región.

#### ESTRUCTURA EXPORTADORA Y CONTEXTO INTERNACIONAL

En 2002 la Organización Mundial de Comercio (OMC) sostuvo que el comercio había recobrado su dinamismo a través de “una tasa más acelerada

<sup>4</sup> Este corte temporal del siglo XXI responde a periodos gubernamentales. En 2000 porque es a muy pocos días de haber asumido el gobierno el presidente Fernando De la Rúa, y 2011 porque es la culminación del primer mandato de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner.

<sup>5</sup> En este trabajo sólo consideramos las relaciones comerciales de Argentina con países, de modo que en nuestro análisis descartamos actores interestatales como Unión Europea, Tratado de Libre Comercio de América del Norte o Mercado Común del Sur, por citar los más importantes, salvo algunas menciones a título de referencia.

que la del crecimiento de la producción”.<sup>6</sup> La citada institución internacional reconoció que Argentina había recuperado su PIB por la subida de precios, lo cual en 2007 le permitió mejorar su situación financiera junto a otros países latinoamericanos. Las ventas al exterior, según un estudio de Carlos Bianco, Fernando Porta y Felipe Vismara, le posibilitaron a Argentina “acumular superávit comerciales anuales del orden del 6% del PIB a pesar de la reactivación y aceleración de las importaciones”,<sup>7</sup> sobre todo porque —diferente a lo sostenido por la OMC— “si bien la evolución de los precios internacionales contribuyó positivamente, la mayor parte del crecimiento de las ventas externas se explicó por un aumento de las cantidades”.<sup>8</sup> Justamente las exportaciones del complejo oleaginoso pasaron de cerca de 8 000 millones de dólares en 2004 a más de 18 000 millones de dólares en 2010.<sup>9</sup>

De esta forma, el patrón de especialización basado en mercancías primarias con escaso valor agregado fue decisivo en las exportaciones argentinas, las cuales de acuerdo con lo sostenido por la Cámara de Exportadores de la República Argentina, además de descansar “en un número muy limitado de productos y sectores” tuvieron que ver con la “incorporación de China como destino, que impulsó un incremento significativo en las ventas hacia el bloque regional de Asia Pacífico”.<sup>10</sup> Para algunos estudiosos como Claudio Montenegro, Mariana Pereira e Isidro Soloaga, Argentina junto a Brasil y Chile, fue un “país ganador” en la duplicación que entre 2000 y 2006 realizó China a través de “su participación en cada uno de los

<sup>6</sup> Organización Mundial de Comercio, *Informe sobre el comercio mundial. Comercio y desarrollo 2003*.

<sup>7</sup> Carlos Bianco, Fernando Porta y Felipe Vismara, “Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa”, en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, 2007 (Col. Documentos de Proyectos), p. 141.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 143.

<sup>9</sup> Datos obtenidos de distintos informes del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Argentina.

<sup>10</sup> Cámara de Exportadores de la República Argentina, *Las PyMex 2001-2011. Evolución, destinos y distancias*, Buenos Aires, Instituto de Estrategia Internacional, 2012.

mercados” de América Latina.<sup>11</sup> Para otros analistas, como es el caso de Roberto Bouzas, el desembarco chino tuvo dos consecuencias para Argentina. Por un lado, el país asiático ocupó un lugar importante a expensas del retroceso del Mercosur como mercado de destino. Por el otro, Argentina importó cada vez más productos manufacturados de China hasta el punto de desplazar a Estados Unidos, Unión Europea y Japón.<sup>12</sup>

Pero el fuerte del comercio exterior argentino no sólo estuvo centrado en la demanda china, también Latinoamérica fue un mercado importante para las exportaciones. En este sentido, Daniel Berrettoni y Mariángeles Polonsky sostienen que fue clave “la importancia y el dinamismo del mercado brasileño como receptor de manufacturas industriales”, principalmente del sector automotriz, a lo cual se añadió el resto de América Latina que le permitió a Argentina lograr un “superávit creciente en los últimos diez años”.<sup>13</sup> En otro trabajo citado al pie, Berrettoni agrega que los destinos en la región se realizaron principalmente a través del marco de la Asociación Latinoamericana de Integración, en algunos casos en mercados diversificados en los cuales predominaron manufacturas no basadas en recursos naturales, y en otros casos en los grandes mercados como Brasil y México, que mostraron “niveles de concentración superiores al promedio de la ALADI, pero con una alta participación de productos industriales, fundamentalmente por el peso de la industria automotriz en los intercambios”.<sup>14</sup> Esto en coincidencia con los estudios de Berrettoni, María Laura Escuder y Gonzalo Iglesias, en los que afirman que la región

<sup>11</sup> Claudio Montenegro, Mariana Pereira e Isidro Soloaga, “El efecto de China en el comercio internacional de América Latina”, en *Estudios de Economía*, vol. 38, núm. 2, Santiago, 2011, pp. 344 y 345.

<sup>12</sup> Roberto Bouzas, “China y Argentina: relaciones económicas bilaterales e interacciones globales”, en *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, pp. 283-285.

<sup>13</sup> Daniel Berrettoni y Mariángeles Polonsky, “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”, en *Revista del CEL*, núm. 19, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2011, p. 97.

<sup>14</sup> Daniel Berrettoni, “América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional”, en *CEL. Revista Argentina de Economía Internacional*, núm. 2, Buenos Aires, 2013, p. 39.

ha sido “un destino muy significativo para las exportaciones argentinas, no sólo por los volúmenes sino también por el tipo de bienes exportados”.<sup>15</sup>

De manera que la demanda china y el mercado latinoamericano fueron vitales en la estructura exportadora de Argentina, antes y después de la crisis financiera mundial de 2008. Para Martín Rapetti esta estructura fue eje de la incipiente recuperación económica del país iniciada en el segundo y tercer trimestre de 2002.<sup>16</sup> Mark Weisbrot y Luis Sandoval, sin embargo, entendieron que “la recuperación argentina no fue impulsada por las exportaciones y los altos precios para los productos básicos”.<sup>17</sup> Mark Weisbrot, en particular, subrayó que “las exportaciones no contribuyeron de manera decisiva a la expansión de la economía argentina” desde 2003, fundamentalmente porque “el valor de las exportaciones agrícolas, incluyendo la soja, no creció durante la expansión, medido como porcentaje del PIB”.<sup>18</sup> Más allá de las diferencias de evaluación económica, desde el punto de vista político es posible afirmar que Argentina no supo o no quiso aprovechar su estructura exportadora.

Al respecto, el análisis de Agustina Costantino señala categóricamente que el país no logró cambiar su estructura productiva “a partir de la bonanza sojera” mediante políticas industriales de transformación. Esto significó —según la mencionada analista— la no disminución de la vulnerabilidad externa del país “derivada de la dependencia del mercado internacional”, hasta el punto que “la concentración y la extranjerización de las estructuras productivas, lejos de revertirse, se han profundizado con

<sup>15</sup> María Laura Escuder y Gonzalo Iglesias, *Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: actores, instituciones y proceso de formulación de políticas*, FLACSO, 2009 (Working paper, 108), p. 5.

<sup>16</sup> Martín Rapetti, *La macroeconomía argentina durante la posconvertibilidad: evolución, debates y perspectivas*, Observatorio Argentina, Programa de Graduados en Asuntos Internacionales, New School University, 2005 (Policy Paper, 5), pp. 7 y 8.

<sup>17</sup> Mark Weisbrot y Luis Sandoval, *La recuperación económica argentina. Políticas y resultados*, Washington, Center for Economic and Policy Research, 2007, p. 16.

<sup>18</sup> “La Argentina es el país que más creció de la región”, Diario *El Economista*, Buenos Aires, 18 de mayo, 2012.

respecto a los noventa”.<sup>19</sup> Precisamente Marta Bekerman y Diego Cerdeiro afirman que en plena expansión de las exportaciones no se había generado “una transformación estructural en la competitividad de los sectores no asociados a los recursos naturales”, antes utilizaban estos recursos en forma abundante.<sup>20</sup>

Otra consideración, en este caso del estudio de Daniel Azpiazu, Pablo Manzanelli y Martín Schorr, es que las exportaciones argentinas fueron clave para la cúpula empresaria que gravitaba en la actividad económica del país. Según los mencionados autores, las ventas al exterior de estas empresas, “controladas por capitales extranjeros y por unos pocos grupos económicos nacionales”, pasaron de 64% del total de lo exportado por Argentina en 2001 a 74.3% de ese total en 2008.<sup>21</sup> Además afirman “que en la posconvertibilidad este núcleo acotado del poder económico doméstico se ha constituido en el soporte de la considerable expansión exportadora”.<sup>22</sup> Por otra parte agregan que la extranjerización de la economía, “lejos de haber contribuido a alterar el vector de especialización y de inserción de la Argentina en el mercado mundial, ha contribuido a afianzarlo aún más”, así entonces el capital nacional, enmarcado en la “transnacionalización subordinada, ha renunciado a encarar un proyecto susceptible de impulsar la reindustrialización sobre la base del desarrollo y el control de nuevas capacidades productivas”.<sup>23</sup>

Más allá de la interconexión entre la estructura exportadora y los factores de la economía nacional que nos plantea aristas más que interesantes, así como también de la relación de los componentes que hacen a la

<sup>19</sup> Agostina Costantino, “¿Gatopardismo sojero? Los efectos de la bonanza sojera sobre el cambio estructural de Argentina y Brasil”, en *Nueva Sociedad*, núm. 244, Caracas, 2013, pp. 89 y 95.

<sup>20</sup> Marta Bekerman y Diego Cerdeiro, “Crisis y patrón de especialización comercial en economías emergentes. El caso de Argentina”, en *Problemas del Desarrollo*, vol. 38, núm. 150, México, 2007, p. 154.

<sup>21</sup> Daniel Azpiazu, Pablo Manzanelli y Martín Schorr, “Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)”, en *Cuadernos del Cendes*, núm. 76, Caracas, 2011, p. 103.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 106.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 108 y 109.

conservación del patrón de especialización primaria, no podemos dejar de considerar que Argentina formó parte de un proceso internacional, en el cual China y Latinoamérica ocuparon un lugar relevante para sus intereses. Alberto van Klaveren señaló que tanto la influencia económica de China, India y Corea del Sur en Latinoamérica, como el aumento de las relaciones entre los países de la región han sido un reflejo localizado de los cambios mundiales, a lo que se adicionó la pérdida de gravitación de Estados Unidos en Sudamérica y las debilidades de Europa.<sup>24</sup> Entre China y América Latina hubo una relación económica simbiótica,<sup>25</sup> y Argentina fue uno de los que privilegió el vínculo con Beijing postergando —por ejemplo— a los mismos países del sudeste asiático.<sup>26</sup> Por otra parte dio prioridad a Sudamérica acompañando a Brasil, el cual piloteó un regionalismo atípico, distante del modelo denominado posneoliberal como el llamado poshegemónico.<sup>27</sup>

La configuración que fue presentando el contexto internacional ha sido más determinante que las decisiones y acciones impulsadas por Argentina, mediante su política exterior en las relaciones desplegadas con sus socios comerciales. A la política exterior la entendemos como un instrumento estatal, orientado hacia el desarrollo del universo de las relaciones internacionales del país.<sup>28</sup> En el presente estudio encontramos que la incidencia de la política exterior en los vínculos con los socios comerciales fue menor a la que tuvo el contexto internacional en éstos, principalmente porque era una política de escaso activismo. Este supuesto lo analizamos a

<sup>24</sup> Alberto van Klaveren, “América Latina en un mundo nuevo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 100, Barcelona, 2012.

<sup>25</sup> Ralf Leiteritz, “China and Latin America: A Marriage Made in Heaven?”, en *Colombia Internacional*, núm. 75, Bogotá, 2012, p. 79.

<sup>26</sup> Véase María Florencia Rubiolo, Hernán Morero y Gustavo Santillán, “La política exterior argentina hacia el sudeste de Asia entre las presidencias de Carlos Menem y Néstor Kirchner desde una mirada constructivista”, en *Portes. Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, vol. 4, núm. 7, Colima, 2010.

<sup>27</sup> Nicolás Falomir Lokhart, “La identidad de Unasur: ¿Regionalismo posneoliberal o poshegemónico?”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 140, San José, 2013.

<sup>28</sup> Como instrumento estatal la política exterior cuenta con diversos medios, por ejemplo diplomáticos, culturales, militares, por citar algunos. Entre los medios diplomáticos se destacan capacidades, como la de asociarse con otros actores, negociar diferencias, impulsar iniciativas políticas, por mencionar algunas.



través de la relación de Argentina, por un lado con potencias como Brasil, China y Estados Unidos, y por el otro con países no potencias como Chile, Colombia, Perú y Venezuela. Sobre la relación con potencias sostenemos que Argentina no logró reducir sus situaciones de dependencia, en lo que mucho tuvo que ver el comercio bilateral. También el comercio influyó en la relación con las no potencias, pero en este caso Argentina desaprovechó tal comercio para recuperar su inserción regional.

### UNA RELACIÓN DIFERENTE

Sobre las situaciones de dependencia, la que Argentina tenía con Estados Unidos era diferente a las que sostenía con Brasil y China.<sup>29</sup> Con estos dos países eran dependencias comerciales, en cambio con el hegemon se trataba de una dependencia estratégica que históricamente le produjo a Argentina costos variados. A pesar de que la cuestión comercial no ha sido decisiva en la relación de Argentina con Estados Unidos, igualmente la consideramos por el carácter deficitario que tuvo la balanza para el país latinoamericano. Precisamente los saldos negativos en el intercambio comercial de Argentina con Brasil, China y Estados Unidos tuvieron que ver con que estos países fueron los principales abastecedores. Por ejemplo, aun apartándonos del corte temporal del presente trabajo, vale señalar que en 2012-2013, de los 15 primeros productos que importó Argentina, los tres países citados participaron en casi todos (contando los tres primeros vendedores por cada producto), y fueron primer proveedor en 14 de ellos (Brasil en siete, Estados Unidos en cuatro, China en tres y el restante Alemania).<sup>30</sup>

El comercio de Argentina con Estados Unidos comenzó a ser deficitario en 2006 por más de 200 millones de dólares, saldo negativo que se aceleró sin solución de continuidad hasta alcanzar en 2011 prácticamente

<sup>29</sup> Como se señaló al comienzo de este trabajo, la noción de dependencia se plantea con respecto al concepto de autonomía, según los enfoques formulados desde la disciplina Relaciones Internacionales.

<sup>30</sup> Véase Global Trade Atlas. En [www.gtis.com](http://www.gtis.com).

los 3 500 millones de dólares, lo cual representó desde el año 2000 un aumento muy superior a 500% a través del incremento de artefactos mecánicos, química orgánica, industria plástica y combustibles.<sup>31</sup> Argentina ocupó el puesto 50 en la estructura de las importaciones estadounidenses, mientras que por ejemplo México se ubicó en el tercer lugar, Venezuela en el decimoprimer y Brasil en el decimoctavo. En todos los casos, el petróleo crudo ha sido el principal producto exportado por estos países latinoamericanos. De lo que envía Argentina al mercado estadounidense, el petróleo crudo representó 25% del total de lo exportado a tal mercado, después le siguieron aluminio sin alear, vino y tubos sin costura. A pesar de que entre 2000 y 2011 el comercio bilateral aumentó más de 100%, Argentina no logró un incremento de los volúmenes exportables a Estados Unidos, y sobre todo no concretó una mayor diversificación de productos basados en valor agregado.<sup>32</sup> Las tentativas de enviar leche en polvo, equipos y maquinarias agrícolas y productos textiles, por citar algunas mercancías que se mencionaron como posibles de vender en proporciones importantes, no prosperaron.<sup>33</sup>

Para Estados Unidos, Argentina no ha sido comercialmente relevante a pesar de que ocupó el puesto 29 entre sus destinos de exportación, y que las ventas norteamericanas aumentaron más del doble en relación a lo que importó del país latinoamericano.<sup>34</sup> Incluso, casi 85% del total de las exportaciones estadounidenses a Argentina se concentraron en manufacturas de origen industrial y bienes de capital. Pero el nexo bilateral entre ambos países se rigió por una estricta vinculación de asuntos, según el

<sup>31</sup> Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, *El comercio bilateral Argentina-Estados Unidos*, Documento de Trabajo, noviembre de 2011.

<sup>32</sup> Según la embajada de Argentina en Washington, casi 90% de las exportaciones al mercado norteamericano no fue con preferencia arancelaria. Por eso, a principios de 2012 se señaló que la exclusión de Argentina del Sistema Generalizado de Preferencias por “no actuar de buena fe” al desestimar dos sentencias del CIADI, no afectaron las relaciones comerciales.

<sup>33</sup> Datos obtenidos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *op. cit.*

<sup>34</sup> Debemos señalar que en 2010, por ejemplo, Argentina sólo representó 0.47% del total de las exportaciones norteamericanas.

planteamiento de Robert Keohane y Joseph Nye.<sup>35</sup> Como señalamos más arriba, la dependencia de Argentina con Estados Unidos ha sido estratégica, entendida ésta en términos geopolíticos y de seguridad, que se traduce a través de su pertenencia a la esfera de influencia estadounidense, precisamente Estados Unidos le hizo sentir a Argentina este dominio estratégico-militar relacionándola con la materia financiera, que preocupaba al país latinoamericano en la primera década del presente siglo.

La negativa del gobierno argentino a la supervisión del Fondo Monetario Internacional (FMI) de la economía nacional, de acuerdo al artículo IV del Convenio Constitutivo de este organismo del cual es miembro, más el incumplimiento de dictámenes del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial, la no resolución de las deudas con el Club de París y con los acreedores privados que desistieron de los canjes de bonos fueron asuntos que Estados Unidos puso sistemáticamente en la agenda bilateral. A esto se agregó a principios de 2007, el rechazo argentino a aislar internacionalmente al presidente venezolano Hugo Chávez. El mensaje norteamericano a inversores transnacionales indicó que Argentina padecía inseguridad jurídica, lo que terminó con las aspiraciones de los gobiernos kirchneristas de atraer capital productivo al país.<sup>36</sup> La imposibilidad de acceder a fuentes de financiamiento internacional fue el costo que soportó Argentina, más que por su condición de deudor, por haberse burlado de la presión de abandonar a Chávez, con lo cual Estados Unidos le hizo sentir su dependencia estratégica.

#### LA CUESTIÓN DEL DÉFICIT COMERCIAL

Así como Argentina no logró reducir la dependencia con Estados Unidos a través de su política exterior, tampoco consiguió modificar su dependen-

<sup>35</sup> Robert Keohane y Joseph Nye, *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

<sup>36</sup> Véase Roberto Miranda, “Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina”, en *Intellector*, núm. 16, Río de Janeiro, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, 2012.

cia con Brasil y China. Pero vale señalar que una dependencia estratégica como la que se dio con Norteamérica es básicamente estructural y muy complicada de limitar por la lógica del dominio y del poder, en cambio una dependencia comercial es posible de atenuar mediante la política exterior. En este caso, la articulación entre la citada política y la permisividad internacional es clave. Puede ocurrir que el contexto internacional subordine la política exterior y las relaciones internacionales de un país a sus determinantes, sobre todo cuando éstos resultan beneficiosos para tal país. Esto ha sucedido en las relaciones internacionales de Argentina con Brasil y China. Los beneficios alcanzados a través de aquellas relaciones reforzaron la dependencia comercial.

El comercio total entre Argentina y Brasil en 2011 fue de casi 40 000 millones dólares, mientras que en ese año el intercambio argentino-chino superó los 16 000 millones de dólares. Entre 2000 y 2011 el mercado brasileño fue el primer gran destino de las exportaciones argentinas, y a partir de 2007 China se transformó en el segundo mercado de los envíos de Argentina al exterior. En 2000, Brasil representó 26% del total de lo vendido por Argentina y en 2011, 21%. En todo este periodo la distancia del mercado brasileño con respecto al segundo destino de las exportaciones argentinas siempre fue bastante lejana. Por ejemplo, en 2011 China sólo representó 7.4% del total de los envíos al exterior, a pesar del incremento de las compras del país asiático si tenemos en cuenta que en 2000 no había superado 4% del total de lo exportado por Argentina.

La dependencia con Brasil se basó principalmente en que casi la mitad de las manufacturas de origen industrial vendidas por Argentina al mundo tuvo como rumbo el mercado del país vecino. En 2011, al coronar un aumento que venía generándose desde 2000, casi 70% de las exportaciones a Brasil fueron manufacturas de origen industrial, la mitad relativa a material de transporte terrestre. Por otra parte, en aquél año el mercado brasileño concentró el resto de las exportaciones realizadas por Argentina, pues fue el segundo destino de manufacturas de origen agropecuario,

productos primarios y combustibles y energía.<sup>37</sup> De este modo, Brasil fue un actor determinante de la estructura exportadora de Argentina.

En cambio, la dependencia con China tuvo otra explicación y al respecto vale tener en cuenta dos consideraciones. Por un lado, el país asiático como destino no monopolizó la exportación argentina de porotos de soja; por ejemplo en 2011 representó sólo 19.2% del total de estos porotos enviados al exterior. Por otro lado, el aceite de soja China se ubicó en cuarto lugar después de India, Egipto e Irán, y no le compró harina de soja a Argentina.<sup>38</sup> La dependencia se afianzó en cuanto China, como “árbitro” mundial de los precios de las *commodities*, convirtió su importación de poroto de soja en una fuente extraordinaria de divisas para Argentina, al asociar la fuerte subida de la cotización de la oleaginosa con la demanda de grandes volúmenes de este producto.

Uno y otro mercado no sólo fueron más que decisivos en la economía de Argentina por el efecto exportador, también este país fue un comprador importante de las mercancías provenientes de Brasil y China. Además de la obtención de divisas, el intercambio con ambos países le rindió otro importante beneficio a Argentina como el acceso a insumos necesarios para sostener el aparato productivo y el consumo, pero este intercambio le impuso situaciones que en algunos casos sensibilizaron su producción industrial.

Brasil ha sido el principal país de origen de las importaciones argentinas hasta el punto que en 2011 tales importaciones del vecino sumaron más de 21 000 millones de dólares. Es cierto que la compra de productos brasileños fue disminuyendo desde 2003, que representaba 34% del total de las importaciones, a 2011 que casi alcanzó 30%, pero no ha sido un dato menor que entre ambos años el crecimiento acumulado llegó a superar 360%. En este proceso lo cardinal estuvo en que Brasil fue el primer proveedor en bienes de capital, bienes intermedios, piezas y accesorios

<sup>37</sup> Ministerio de Industria, *Comercio Bilateral Argentina-Brasil*, Centro de Estudios para la Producción, 2011.

<sup>38</sup> Datos provistos por abcecb.com analizados por Juan Wasilevsky, “Argentina, China y el mito de la soja: ¿Cuánto compra realmente el gigante asiático de lo que produce el país?”, en iProfesional.com, 16 de diciembre, 2011.

de bienes de capital y automóviles, y el segundo abastecedor en bienes de consumo.

Por su parte, China en 2011 logró ubicarse como segundo país de origen de las importaciones de Argentina representando 14% del total de lo comprado por este país al mundo. Diferente a Brasil, las importaciones de productos chinos aumentaron notablemente desde 2000, que casi no alcanzaron los 800 millones de dólares, a 2010 que rondaron los 8 000 millones de dólares.<sup>39</sup> Similar a las importaciones desde Brasil, casi 100% de lo adquirido por Argentina fue una diversidad de manufacturas con mucho valor agregado. Por ejemplo en 2008 los bienes industrializados comprados a China, mayormente de baja y alta tecnología, representaron 12.4% del total de lo importado del mundo en este rubro.<sup>40</sup>

Argentina no fue tan importante para Brasil y China como destino de las exportaciones que realizaron ambos países. A pesar de que Argentina fue el tercer destino de los envíos al exterior de productos brasileños después de China y Estados Unidos, su participación en 2011 —por ejemplo— sólo alcanzó 7.5% del total de lo vendido por Brasil al mundo. De manera que Argentina dependió mucho más del mercado brasileño que Brasil del argentino. Algo similar sucedió con China, pues Argentina ocupó hacia fines del primer decenio de este siglo el puesto 39 como destino en las exportaciones de la potencia asiática, y entre 2002 y 2010 conservó una mínima participación en los envíos al exterior de esta potencia que fue de 0.4% del total de lo vendido.

A pesar de que Argentina en las relaciones bilaterales con Brasil y China tuvo más necesidad de ventas que sus socios, en ambos casos cargó balanzas comerciales muy deficitarias. El saldo negativo con la potencia regional comenzó en 2003, a través de apenas 36 millones de dólares aproximadamente y aumentó año con año a excepción de 2009, hasta que en

<sup>39</sup> Datos obtenidos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina, *El Comercio Bilateral Argentina-China*, Documento de Trabajo, agosto de 2011.

<sup>40</sup> Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, *China: un desafío para Argentina y América Latina*, enero de 2011.

2011 estuvo cerca de los 5 000 millones de dólares.<sup>41</sup> En este año gran parte de la responsabilidad del déficit fue generada por autos y autopartes.<sup>42</sup> Por otro lado, la balanza comercial con el país asiático registró el primer saldo negativo para Argentina en 2008, en alrededor de 700 millones de dólares, y a partir de ese año el déficit fue incrementándose considerablemente hasta que en 2011 superó los 4 300 millones de dólares.<sup>43</sup> Sobre tal déficit mucho tuvo que ver el saldo negativo en el comercio industrial.<sup>44</sup>

#### DE LA INTERDEPENDENCIA A LA DEPENDENCIA

La dependencia comercial de Argentina con Brasil como con China fue una consecuencia de la profundización de la asimetría que regía sus relaciones de interdependencia con uno y otro país. Por supuesto que fueron procesos absolutamente diferentes, porque el vínculo con Brasil tenía una larga historia y en los últimos tiempos había destilado ribetes de dependencia estructural, no así la relación con la potencia asiática, cuya densidad fue circunstancial al primer decenio de este siglo. La desproporción con Brasil, sin irnos lejos en el tiempo, fue más que evidente una vez que Argentina declaró su *default*, el cual la llevó a afianzar la relación bajo la cobertura institucional del Mercosur, dada la orfandad internacional en la que se encontraba. Así se acentuó la desproporción con Brasil, aunque el bilateralismo comercial y diplomático le sirvió a Argentina para moderar su vulnerabilidad externa y proteger su recuperación económica.<sup>45</sup> La expansión exportadora hacia China también le fue muy útil a Argentina para asegurar su crecimiento económico, pero con el tiempo el reparto

<sup>41</sup> Datos obtenidos de COMTRADE, ONU.

<sup>42</sup> Ministerio de Industria, *op. cit.*

<sup>43</sup> Datos obtenidos de COMTRADE, ONU.

<sup>44</sup> Asociación de Importadores y Exportadores de la República Argentina, *op. cit.*

<sup>45</sup> Roberto Miranda, "Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner", en *Anuario 2004 de Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2004.

desigual de efectos de costos recíprocos terminó por convertir la relación interdependiente en una situación de dependencia.

Argentina no logró reducir la dependencia comercial que tenía con uno y otro país, y al respecto tuvo costos que la política exterior debió soportar para conservar ambos mercados. Con respecto a Brasil el costo fue político. A partir de la redemocratización Argentina coincidió con su vecino en impulsar un diseño integracionista en el nivel regional como estrategia de poder. En el marco de la puesta en marcha de esta manobra ambos países tuvieron numerosas discrepancias en torno al Mercosur, pero el bloque perduró porque la convicción y la conveniencia estuvieron por encima de roces y controversias. También Argentina y Brasil compartieron acciones, a veces con criterios distintos, en conflictos intraestatales sudamericanos, con el fin de preservar la democracia y la paz en la subregión. Además, el ánimo integracionista estuvo presente a través de posiciones comunes sostenidas en diversos medios multilaterales, y hasta integraron la misma misión diplomática como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, cuando le correspondió a uno y otro país.

Pero en el diseño integracionista, Argentina se encolumnó detrás de las iniciativas brasileñas tendientes a regionalizar políticamente al subcontinente. La resistencia al proyecto sudamericano de Brasil fue efímera por una cuestión básica de relaciones de poder.<sup>46</sup> Así acompañó la institucionalización del mencionado proyecto, que propuso Brasil para avanzar hacia el *status* de potencia regional con vocación global. La Primera Cumbre de Presidentes de América del Sur de 2000, luego la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en 2004 y la coronación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en 2008, por citar un hilo de episodios, fueron los escalones del despegue brasileño en la década inicial del siglo XXI para la estima y consideración de la política mundial. Fue un ejercicio de poder compartido que Argentina absorbió muy positivamente, pero no evitó que Brasil se transformara en el eje de este poder, a través del cual lideró

<sup>46</sup> Al respecto véase Julieta Cortés y Nicolás Creus, “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)”, en *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, CERIR-Universidad Nacional de Rosario, t. v, 2010.



Sudamérica, ciertamente con tibieza, aunque ordenó la agenda regional y desempeñó roles hegemónicos sin ser hegemón.

En cambio, el costo que debió pagar Argentina por su dependencia comercial con China fue de carácter económico. Primero, porque no pudo diversificar sus exportaciones hacia el país asiático a través de volúmenes importantes de productos dotados de valor agregado y, sobre todo, de intensidad tecnológica, como se había creído en 2003. En segundo lugar, Argentina no logró frenar el incremento de importaciones de origen chino basadas en productos industriales, el cual además de colaborar con el aumento del déficit en la balanza comercial fue una amenaza permanente a la actividad productiva nacional, que algunas organizaciones empresarias se encargaron, por un lado de advertir públicamente sobre las consecuencias que provocaba y por el otro, de presionar al gobierno para que tal amenaza no se transformara en una realidad irreversible.

Como tercera cuestión, y de suma relevancia, la economía argentina fue receptora de una muy pequeña inversión china, contrariamente a la expectativa generada por la visita al país del presidente Hu Jintao, en noviembre de 2004. Se había supuesto, desde el gobierno argentino, que el eventual destino del capital iba a ser para la creación de fuentes de producción y trabajo en territorio nacional. Pero la muy pequeña inversión estuvo dirigida a productos no renovables, indispensables para el desarrollo del país oriental. Precisamente la mayor inversión fue de la empresa estatal China Nacional Offshore Oil Corporation (CNOOC), que adquirió por 3 100 millones de dólares la mitad de la empresa argentina Bridas Corporation a través de la cual, una vez que el capital chino tuvo mayoría accionaria en esta empresa, compró por 7 060 millones de dólares 60% del grupo Pan American Energy, perteneciente a la británica British Petroleum, que vendió para afrontar la multa impuesta por Estados Unidos debido al derrame de petróleo en el golfo de México.

A pesar del revés que significó para Argentina cada uno de estos asuntos, igualmente reforzó la dependencia comercial con China que, sin más, determinó el curso de las relaciones bilaterales. La política exterior argentina no intercedió para revertir aquel reforzamiento, al contrario es-

tuvo ausente y quedó subordinada a la linealidad del rédito mercantil que brindaba el país asiático demandando productos primarios.

#### CRECIMIENTO Y DECRECIMIENTO

Como hemos señalado en la introducción, Argentina capitalizó por un lado la oportunidad de la demanda asiática a través de las compras realizadas por China, y por el otro canalizó ventas en el mercado latinoamericano asignándole a Brasil un carácter prioritario. De manera que esta opción no excluyó a otros actores de la región que identificamos como países no potencias.<sup>47</sup> Se trata de Chile, Colombia, Perú y Venezuela, los cuales de un modo u otro gracias a su crecimiento económico, o bien a la posesión de una capacidad material valorada internacionalmente, han logrado influir de manera atinada en la política regional, hasta el punto de circunscribir las acciones de grandes potencias y potencias medias.

Con aquellos países Argentina ha tenido una importante relación comercial. Contrariamente a lo sucedido con Brasil, China y Estados Unidos, Argentina tuvo con cada uno de los cuatro países no potencias una balanza comercial superavitaria, en algunos casos de saldo positivo muy holgado. Hubo un notable aumento del intercambio comercial con Colombia, Perú y Venezuela, no así con el país trasandino. Curiosamente Chile, entre 2000 y 2011, ocupó los primeros lugares como destino de las exportaciones argentinas, pero en todo este periodo los valores estuvieron conservados. En 2000 representaba 10% del total de lo enviado por Argentina al exterior, después de Brasil, la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En 2011, si bien fue el tercer destino de las exportaciones argentinas por país, su participación en éstas no superó

<sup>47</sup> Sobre la categoría no potencia seguimos las definiciones y análisis tanto de Daniel Flandes y Thorsten Wójcowski, "Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America", en *Asian Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 1, 2011, como de Mourad Chabbi e Yves-Heng Lim, "Équilibres régionaux et stratégies des non-puissances. Les cas du Golfe et de l'Asie du Sud-Est", en *Études internationales*, vol. 44, núm. 2, Québec, Université Laval, 2013.

6% del total. Precisamente resulta interesante subrayar que entre 2000 y 2011, la tasa de crecimiento de los envíos de Argentina a Chile estuvo por debajo de 1%, cuando en ese mismo periodo la tasa sobre las ventas a Perú aumentaron más de 5%, a Venezuela por encima de 7% y, lo sorprendente, a Colombia pasando 12%.

La disminución de las exportaciones argentinas al mercado chileno comenzó en 2009, principalmente por la considerable reducción de envíos de gas de petróleo y demás hidrocarburos gaseosos. Al mismo tiempo, los altibajos en la exportación de aceites crudos de petróleo, carne bovina y maíz, también contribuyeron a la baja en la tasa de crecimiento de las ventas.<sup>48</sup> Pero la preocupación por la declinación estuvo más del lado chileno que del argentino por el tema energético. Justamente desde Chile se afirmó que Argentina era “claramente un importante socio estratégico para el impulso” de su economía por la necesidad de tener que contar con recursos energéticos y combustible.<sup>49</sup> Pero la buena relación bilateral entre ambos países tuvo turbulencias, algunas pronunciadas, que no sólo se reflejaron en el nivel comercial, sino también en el ininterrumpido descenso de la inversión directa de capitales chilenos a partir de 2007, después de que Argentina fue el principal destino de tal inversión sustituida por Brasil.<sup>50</sup>

La expansión exportadora de Argentina hacia Colombia, Perú y Venezuela respondió a distintas razones, pero los mercados obviamente tuvieron mucho que ver. No fue casual que Colombia, por ejemplo, concentrara más de 65% de sus importaciones de Argentina en bienes primarios, pues la agricultura representaba en aquél país 10% de su PIB. Precisamente

<sup>48</sup> La mayor parte del comercio bilateral entre Argentina y Chile se realizó a través del ACE-35 (Acuerdo de Complementación Económica) firmado en 1996 por este país con el Mercosur.

<sup>49</sup> Cámara Chileno Argentina de Comercio, *Informe Bilateral de Importaciones y Exportaciones, año 2012*. En Datasur.com.

<sup>50</sup> En 2006 de 890 millones de dólares se pasó a 534 millones al año siguiente para quedar, en 2010, en 23 millones de dólares. No obstante “Argentina continúa siendo el país que concentra la actividad del mayor número de inversionistas chilenos, más de 400 empresas, que desarrollan más de 750 proyectos de inversión en territorio argentino”. Véase Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Departamento de Inversiones en el Exterior. En [www.direcon.gob.cl](http://www.direcon.gob.cl).

en 2011 aglutinó sus compras a Argentina en tres productos: maíz, tortas y demás residuos sólidos de la extracción de aceite de soja y sorgo.<sup>51</sup> Sin embargo es importante subrayar que, al margen de los productos primarios, fue notable la adquisición colombiana de vehículos para transporte de mercancías. De todas maneras, los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales han prevalecido en los envíos argentinos, pues Perú —al igual que Colombia— demandó esas mercancías por necesitar alimentos de origen agropecuario.<sup>52</sup> El maíz y el aceite de soja fueron las mayores compras peruanas a Argentina en el periodo 2000-2011, al llegar ambos productos a sumar este último año casi 800 millones de dólares. Por otra parte, Argentina ha sido una proveedora excluyente de aceite de soja para Perú.

No ha sido diferente para Colombia y Perú el comercio de Argentina con Venezuela. Entre 2005 y 2008, Argentina registró un importante aumento en las ventas de vehículos a éste país, tanto de automóviles como de transporte de mercancías. Lo mismo ocurrió con el envío de máquinas y aparatos para cosechar o trillar, que entre 2007 y 2009 tuvo un incremento interesante. Sin embargo, la exportación argentina a Venezuela de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales, entre 2000 y 2011, tuvo mayor regularidad que otros. Al respecto, en 2011 los tres productos que más vendió Argentina al país caribeño fueron aceite de soja, leche, crema y maíz, los cuales sumados representaron 40% del total de lo exportado a ese país.

## LO VIEJO Y LO NUEVO

La densidad de las relaciones comerciales que Argentina sostuvo con Chile, como la intensidad que portaron sus vínculos con Colombia, Perú y Venezuela, estuvieron enmarcadas en la concepción integracionista y

<sup>51</sup> Véase ALADI, *Oportunidades comerciales Argentina-Colombia*. En [www.aladi.org](http://www.aladi.org), 14 de abril, 2014.

<sup>52</sup> El sector agropecuario representó en 2011, 3.78% del PIB peruano.

multilateral que postulaba Buenos Aires. La buena relación bilateral de Argentina con Chile no fue novedad en la primera década del presente siglo. El incremento de acercamientos y acuerdos en varias áreas temáticas durante ese primer decenio, no hizo otra cosa que fortalecer aún más la cooperación entre ambos países, iniciada a principios de los años noventa, que en el caso específico de las relaciones comerciales, el año 1997 fue el comienzo del aumento de las exportaciones argentinas al país trasandino. De manera que en el periodo que tratamos, por encima de los roces y controversias entre los dos países, hubo una agenda consolidada de intereses comunes y de responsabilidades compartidas, y en este sentido la política exterior argentina sólo atinó a subordinarse a las oscilaciones de tal agenda.<sup>53</sup>

La noticia en el periodo 2000-2011 fue el incremento de los envíos argentinos de mercancías a Colombia, Perú y Venezuela. En estos casos, la política exterior se asoció al mencionado incremento, pero al respecto se dieron dos modalidades distintas en cada una de las relaciones bilaterales. Una fue cuando la política exterior privilegió el vínculo como sucedió con Venezuela, y otra fue cuando dadas determinadas condiciones se potenció de manera conjunta la relación, situación que ocurrió en los bilateralismos con Colombia y Perú.

La fluidez del nexo con Venezuela comenzó en 2004, tanto desde el punto político como económico, vínculo que giró en torno a las relaciones interpersonales entre los presidentes Hugo Chávez y Néstor Kirchner, luego continuadas a través de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner. Además de las coincidencias sobre algunas cuestiones de política internacional y regional, entre Argentina y Venezuela hubo una convergencia de necesidades mutuas que fueron satisfechas a través de los beneficios directos e indirectos, tanto de la competitividad agroindustrial de uno, como del poder energético del otro. Sin embargo, Argentina necesitó

<sup>53</sup> Por ejemplo uno de los aspectos fuertes de la agenda argentino-chilena fueron las coincidencias y acuerdos en materia de defensa y asuntos militares, entre las cuales se puede citar la creación de la Fuerza de Paz Binacional Conjunta y Combinada denominada “Cruz del Sur”.

más de Venezuela de lo que el país caribeño requirió de aquél. El interés económico venezolano estuvo puesto en Brasil, que entre 2006 y 2010 representaba 4% del total de sus exportaciones y, principalmente, por las inversiones de las empresas brasileñas realizadas en territorio bolivariano, que llegaron a los 20 000 millones de dólares en obras públicas y emprendimientos para abastecimiento de alimentos.<sup>54</sup>

En cambio la intensidad que cobraron las relaciones con Colombia y Perú respondió a otra razón. Con este último país Argentina tuvo una tradición de fuertes lazos políticos, culturales y militares. Sin embargo, la relación se modificó cuando Argentina vendió ilegalmente armas a Ecuador durante la guerra del Cenepa, en 1995, siendo garante de la paz con otros países a través de un protocolo de 1942. Esa modificación fue básicamente político-diplomática, porque en términos de relaciones comerciales el distanciamiento no fue trascendente, más aún, a partir de 2000 tales relaciones tuvieron altibajos pero crecieron. El refuerzo del vínculo se dio una vez que el gobierno peruano consideró superado el episodio del pasado, lo cual estuvo relacionado con el crecimiento de su economía, sobre todo después de la crisis internacional de 2008. En el marco de ese crecimiento durante el primer decenio del presente siglo, en el cual firmó y ratificó numerosos tratados de libre comercio y acuerdos de complementación económica, Perú decidió sellar con Argentina un Tratado de Asociación Estratégica en marzo de 2010, que —entre otras cuestiones— incluyó mecanismos de consulta y coordinación.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Por ejemplo en 2009, Brasil ocupaba el 12º puesto de las exportaciones venezolanas mientras que Argentina aparecía en el lugar 49º. Entre 2006 y 2010, 13% del total de lo que importaba Venezuela provenía de Brasil, en cambio 3% tenía origen en Argentina.

<sup>55</sup> Después de 16 años de lejanía bilateral, el presidente Alan García recibió a Cristina Kirchner en Lima para enhebrar el mencionado tratado, sosteniendo que “luego de tanto tiempo de enfriamiento y de distancia”, su llegada era “el punto final de un enojoso incidente que jamás debió ocurrir” y que no tiraba por la borda la larga historia de amistad, a lo que la presidenta argentina respondió: “Ésta es una visita de desagravio institucional y de reparación histórica”. Por otra parte, Perú se interesó por consolidar el nexo con Argentina porque la política exterior peruana veía a este país al interior del Mercosur, bloque con el cual quería profundizar la relación por ser un “mercado ampliado proveedor de insumos”.

Por otro lado, la intensidad de la relación con Colombia comenzó con la visita del presidente de este país Juan Manuel Santos a Buenos Aires, en agosto de 2011. Argentina, diferente a su relación con Perú, había tenido muy escasos lazos históricos con Colombia, a lo cual se había agregado una relación incómoda entre Kirchner y el antecesor de Santos, Álvaro Uribe. No obstante, el comercio bilateral había tenido su salto positivo a partir de 2008 mediante la expansión exportadora de Argentina. Al igual que Perú, Colombia experimentó un importante crecimiento económico ubicándose en 2011 entre las cinco economías más relevantes de América Latina y, por otra parte, transformándose en un polo de atracción para la inversión extranjera directa. Asimismo firmó y ratificó numerosos tratados de libre comercio y acuerdos de complementación económica. Sobre este contexto al cual el gobierno de Santos le añadió la novedad de un mayor compromiso con la región, Colombia decidió relanzar las relaciones con Argentina. Por tal motivo no fue casual la visita de Santos, que se tradujo en la firma de un Memorándum de Entendimiento y de acuerdos, entre los cuales se destacó el de la cooperación industrial.

Después de mucho tiempo, Argentina dio una respuesta positiva a la decisión política, tanto de Colombia como de Perú, de reactivar las relaciones bilaterales. En cambio, en el nexo con Chile, Argentina no tenía que dar respuestas sino buscar alternativas para tratar de salir del progresivo debilitamiento en el que iba cayendo el comercio, sobre todo como país portador de un amplio saldo superavitario. Por su parte, Venezuela fue una suerte de excepción en las relaciones de Argentina con estos cuatro países porque, junto al auge comercial, hallaron intereses políticos ligados al regionalismo sudamericano que marcaron otro tipo de sociedad. De todos modos, el nivel comercial alcanzado por Argentina con los mencionados socios, no guardó relación con las oportunidades que brindaba tanto el contexto internacional como estos socios, lo cual implicó una ausencia de política exterior puesta de manifiesto a través de la modesta inserción del país en la región.

## CONCLUSIÓN

La expansión del comercio mundial en el presente siglo puso a Argentina en una condición exportadora más que importante. Gran parte de sus relaciones internacionales se basaron en la variable comercial, la cual reflejó que el país contaba con un incipiente poder material en virtud de la posesión de recursos naturales y manufactura basada en estos recursos. La resultante de esta variable, en términos políticos, fue binaria. Por un lado, el comercio con Brasil y China reforzó las respectivas situaciones de dependencia, cada una provocando un costo diferente. Por otro lado, el comercio fructífero enhebrado con países no potencias como Chile, Colombia, Perú y Venezuela llegó a ser limitado para que Argentina desarrollara su inserción internacional a través de Sudamérica. En ambos casos la resultante fue así porque la política exterior desplegó un escaso activismo en el marco de las relaciones internacionales del país.

La lectura excesivamente económica que hizo el gobierno de la variable comercial, le quitó espacio a la política exterior para evitar costos y limitaciones. El rol desempeñado por la política exterior no fue disfuncional al comercio llevado a cabo por Argentina, pero no fue pragmática al prescindir de medios disponibles, como por ejemplo los diplomáticos. Precisamente tal política no sumó nuevos socios de peso, o bien no conformó un conjunto de socios menores de alto crecimiento económico para contrarrestar la concentración comercial con Brasil y China, de modo tal que de poco le valió su incipiente poder material para negociar con ambas potencias la reestructuración de las respectivas agendas bilaterales. Al mismo tiempo, ese poder material no fue acompañado de iniciativas políticas destinadas al fortalecimiento de las relaciones bilaterales con países no potencias de Sudamérica, lo cual significó dejar a su suerte cada una de estas relaciones.

La política exterior, como instrumento estatal para el desarrollo de las relaciones internacionales del país, se desentendió de la idea de una diversificación equilibrada de destinos de exportación y de productos a vender con base en una amplia diversificación político-diplomática. Pero este desentendimiento fue un aspecto. Lo más importante fue que des-



de la política exterior no se estimó al comercio como un recurso de poder orientado a la presencia y consideración internacional de Argentina. Desestimar este recurso implicó no generar efectos de poder a través de actores que diluyeran la gravitación brasileña y china sobre la economía argentina, así como también representó no provocar efectos de poder mediante la creación de espacios propios bilaterales con las no potencias sudamericanas, superadores de las coincidencias sostenidas con éstas en medios multilaterales.

## FUENTES

- AZPIAZU, DANIEL, PABLO MANZANELLI Y MARTÍN SCHORR, “Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008)”, en *Cuadernos del Cendes*, núm. 76, Caracas, 2011, pp. 97-119.
- BEKERMAN, MARTA Y DIEGO CERDEIRO, “Crisis y patrón de especialización comercial en economías emergentes. El caso de Argentina”, en *Problemas del Desarrollo*, vol. 38, núm. 150, México, 2007, pp. 133-165.
- BERRETTONI, DANIEL, “América Latina en las exportaciones argentinas: la importancia del mercado regional en la calidad de la inserción internacional”, en *CEI. Revista Argentina de Economía Internacional*, núm. 2, Buenos Aires, 2013, pp. 17-40.
- \_\_\_\_\_ y MARÍANGELES POLONSKY, “Evolución del comercio exterior argentino en la última década: origen, destino y composición”, en *Revista del CEI*, núm. 19, Buenos Aires, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2011, pp. 81-99.
- BIANCO, CARLOS, FERNANDO PORTA Y FELIPE VISMARA, “Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa”, en *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, 2007 (Col. Documentos de Proyectos), pp. 107-148.
- BOUZAS, ROBERTO, “China y Argentina: relaciones económicas bilaterales e interacciones globales”, en *China-Latinoamérica: una visión sobre el nuevo papel de China en la región*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2009, pp. 283-301.

- CHABBI, MOURAD E YVES-HENG LIM, “Équilibres régionaux et stratégies des non-puissances Les cas du Golfe et de l’Asie du Sud-Est”, en *Études internationales*, vol. 44, núm. 2, Québec, Université Laval, 2013, pp. 227-249.
- CORTÉS, JULIETA Y NICOLÁS CREUS, “Entre la necesidad y la desilusión: los dilemas de la política exterior argentina hacia Brasil (2005-2009)”, en *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, CERIR-Universidad Nacional de Rosario, 2010, t. v, pp. 363-394.
- COSTANTINO, AGOSTINA, “¿Gatopardismo sojero? Los efectos de la bonanza sojera sobre el cambio estructural de Argentina y Brasil”, en *Nueva Sociedad*, núm. 244, Caracas, 2013, pp. 84-96.
- ESCUDER, MARÍA LAURA Y GONZALO IGLESIAS, *Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: actores, instituciones y proceso de formulación de políticas*, FLACSO, 2009 (Working paper, 108).
- FALOMIR LOKHART, NICOLÁS, “La identidad de Unasur: ¿Regionalismo posneoliberal o poshegemónico?”, en *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 140, San José, 2013, pp. 97-109.
- FLEMES, DANIEL Y THORSTEN WOJCZEWSKI, “Contested Leadership in Comparative Perspective: Power Strategies in South Asia and South America”, en *Asian Journal of Latin American Studies*, vol. 24, núm. 1, 2011, pp. 1-27.
- GIL VILLEGAS, FRANCISCO, “El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica”, en *Foro Internacional*, vol. 29, núm. 4 (116), México, 1989, pp. 662-692.
- JAGUARIBE, HELIO, “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”, en *Estudios Internacionales*, vol. 12, núm. 46, Santiago, 1979, pp. 91-130.
- KEOHANE, ROBERT Y NYE, JOSEPH, *Poder e interdependencia*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.
- KLAVEREN, ALBERTO VAN, “América Latina en un mundo nuevo”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 100, Barcelona, 2012, pp. 131-150.
- LEITERITZ, RALF, “China and Latin America: A Marriage Made in Heaven?”, en *Colombia Internacional*, núm. 75, Bogotá, 2012, pp. 49-81.

- MIRANDA, ROBERTO, “Bush-Obama y la continuidad de la sanción política a Argentina”, en *Intellector*, núm. 16, Río de Janeiro, Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, 2012, pp. 11-30.
- \_\_\_\_\_, “Imagen de cambio: los primeros meses de la política internacional del gobierno de Néstor Kirchner”, en *Anuario 2004 de Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2004.
- MONTENEGRO, CLAUDIO, MARIANA PEREIRA E ISIDRO SOLOAGA, “El efecto de China en el comercio internacional de América Latina”, en *Estudios de Economía*, vol. 38, núm. 2, Santiago, 2011, pp. 341-368.
- PUIG, JUAN CARLOS, “La vocación autonomista en América Latina. Heterodoxia y secesionismo”, en *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, núms. 37-38, Universidad Nacional de Rosario, 1971, pp. 21-34.
- RAPETTI, MARTÍN, *La macroeconomía argentina durante la posconvertibilidad: evolución, debates y perspectivas*, Observatorio Argentina, Programa de Graduados en Asuntos Internacionales, New School University, 2005 (Policy Paper, 5).
- RUBIOLO, MARÍA FLORENCIA, HERNÁN MORERO Y GUSTAVO SANTILLÁN, “La política exterior argentina hacia el sudeste de Asia entre las presidencias de Carlos Menem y Néstor Kirchner desde una mirada constructivista”, en *Portes. Revista Mexicana de Estudios sobre la Cuenca del Pacífico*, vol. 4, núm. 7, Colima, 2010, pp. 83-107.
- WEISBROT, MARK Y LUIS SANDOVAL, *La recuperación económica argentina. Políticas y resultados*, Washington, Center for Economic and Policy Research, 2007.

